

Sektorale Sozialdialoge in der Europäischen Union : Zur aktuellen Situation und zukünftigen Entwicklung

Keller, Berndt

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Rainer Hampp Verlag

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Keller, B. (2006). Sektorale Sozialdialoge in der Europäischen Union : Zur aktuellen Situation und zukünftigen Entwicklung. *Industrielle Beziehungen : Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, 13(2), 150-175. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-358880>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Berndt Keller*

Sektorale Sozialdialoge in der Europäischen Union – Zur aktuellen Situation und zukünftigen Entwicklung**

Zusammenfassung – Der Beitrag behandelt die aktuelle Situation sowie zukünftige Entwicklung von Sozialdialogen, insbesondere ihrer sektoralen Varianten. Der Schwerpunkt der Analyse liegt im Gegensatz zur Mehrzahl anderer Untersuchungen auf den vernachlässigten Phasen der Umsetzung und Implementation. Zunächst erfolgt ein kurzer Überblick über die Entwicklung der traditionellen Sozialdialoge bis zur grundlegenden Restrukturierung Ende der 1990er Jahre. Anschließend stehen die seitdem dominierenden Varianten sowie ihre Erfahrungen und kontroversen Einschätzungen im Mittelpunkt. Danach wird die nächste Generation behandelt, d.h. autonom-bilaterale Dialoge und deren Perspektiven sowie die zukünftigen Funktionen der Kommission. Den Schluss bildet ein knapper Ausblick auf den Beitrag von Sozialdialogen zu „europäischen“ industrial relations.

Sectoral Social Dialogue in the European Union – Status quo and Future Perspectives

Abstract – The paper deals with the current situation and future prospects for social dialogue, in particular, at the sectoral level. In contrast to the majority of other contributions, this article focuses on the neglected phases of transposition and implementation. It presents first a short overview of the development of traditional social dialogue up to the major restructuring in the late 1990s. Next, it focuses on the currently dominant forms and their development and controversial judgements. Then it analyses the next generation of autonomous, bilateral dialogues, their prospects, and the future role of the European Commission. The article concludes with a short analysis of the outlook for the contribution of these social dialogues to the development of “European” industrial relations.

Key words: **European Integration, European Industrial Relations,
Social Dialogues, Social Dialogues at Sectoral Level**

* Prof. Dr. Berndt Keller, Jg. 1946, Professor für Arbeits- und Sozialpolitik, Universität Konstanz, Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft, Universitätsstr. 10, D – 78457 Konstanz. E-mail: Berndt.Karl.Keller@uni-konstanz.de.

Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsbeziehungen, Europäische Integration, öffentlicher Sektor, atypische Beschäftigung, Flexicurity, Zusammenschlüsse von Organisationen.

** Artikel eingegangen: 3.11.2005

revidierte Fassung akzeptiert nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren: 2.5.2006.

1. Einleitung und Problemstellung

Sowohl in der wissenschaftlichen Literatur als auch in der politischen Diskussion findet der Begriff Sozialdialog zumeist in einem umfassenden Sinne Verwendung; dieser inflationäre Gebrauch schließt sämtliche Formen der Konzertierung zwischen Arbeitgeber(-verbänden), Gewerkschaften und Staat ein. Weiterhin werden tripartistisch angelegte Strategien sowohl auf der nationalen als auch auf der supranationalen Ebene subsumiert, so dass der Terminus nahezu als Synonym für „System der Arbeitsbeziehungen“ steht (ILO 1997, 2004). Im Gegensatz zu dieser verwirrenden Terminologie verwenden wir den Begriff nur für die supranationale Ebene¹ und ausschließlich für die Beziehungen zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften, für die wir die gemeinschaftsoffizielle Bezeichnung *Sozialpartner* übernehmen, sowie für deren Beziehungen mit der Kommission.²

Sozialdialoge können sowohl auf zentraler als auch auf sektoraler Ebene stattfinden.³ Wir unterscheiden trotz rechtlich-institutioneller Parallelen explizit zwischen zentral-branchenübergreifenden und dezentral-sektoralen Varianten. Erstere behandeln wir aus mehreren Gründen nicht: Zum einen werden ihre Strukturen und Ergebnisse bzw. Nicht-Ergebnisse an anderen Stellen ausführlich diskutiert (Falkner 1998; Hartenberger 2001; Keller 2001). Zum andern findet seit Ende der 1990er Jahre eine erhebliche Bedeutungsverschiebung von der zentralen zur sektoralen Variante statt. Sektoriale Sozialdialoge sind als Regulierungsinstrumente für die Entwicklung „europäischer“ *industrial relations* aus mehreren Gründen eher geeignet als zentrale. „At this level, the problems of organising capacity are not yet so great as at the macro level, where they have become almost unmanageable; equally, at the meso level the fragmentation of interests is not yet so pronounced as at the micro level, where the risk is that trade unions may see their power position eroded“ (Traxler 1996: 296). Weiterhin können im Vergleich zu zentralen Sozialdialogen bessere und angepasste, d.h. flexiblere und spezifischere Rahmenvereinbarungen getroffen werden. Schließlich werden in der Mehrzahl der alten EU-Mitgliedsländer derartige Probleme auf der Branchen- und nicht auf der Betriebsebene⁴ geregelt (Ferner/Hyman 1998; Traxler et al. 2001), auf der die Interessen im Vergleich zur zentralen Ebene homogener sind; der Sektor „represents the backbone of the bargaining structure in most continental European countries“ (Treu 1996: 181).

¹ Damit bleibt die seit den späten 1990er Jahren geführte Diskussion über Sozialpakete auf nationaler und/oder sektoraler Ebene („social pacts“) explizit ausgeklammert.

² Die Unternehmensebene, auf der inzwischen in zahlreichen multinational tätigen Unternehmen Europäische Betriebsräte bestehen, wird explizit ausgeschlossen, da die rechtliche Basis in Form der EBR-Richtlinie 94/45/EG des Rates vom September 1994 eine andere ist. Die Folgen der Existenz von EBR für nationale Arbeitsbeziehungen, insbesondere für duale Systeme der Interessenvertretung, werden ebenfalls nicht behandelt.

³ Einen Überblick bietet die neue website der Kommission:
http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_dialogue/index_de.htm.

⁴ Die wichtigen Ausnahmen vom Typus „dualer“ Prägung sind Großbritannien und Irland; auf die neuen Mitgliedsländer kommen wir im Schlussteil zurück.

Die inzwischen umfangreiche Diskussion über die Entwicklung „europäischer“ Arbeitsbeziehungen beschränkt sich einseitig auf die anderen Ebenen. Probleme der korporativen Akteure und deren Interessen auf Sektorebene werden nicht angemessen berücksichtigt. Daher besteht unser Ziel in einer realistischen, auf empirischer Grundlage basierenden Einschätzung der aktuellen Entwicklung sowie vor allem der Perspektiven. Wir argumentieren bei unseren Antworten auf die Fragen nach dem „Herzstück“ europäischer *industrial relations* nicht nur, wie in der EU-Diskussion üblich, organisationstheoretisch im Sinne des Einbezugs mehrerer Analyseebenen (supranational, national, sektoral), sondern vor allem interessenpolitisch im Sinne einer Berücksichtigung unterschiedlicher Interessen korporativer Akteure (vor allem der Kommission und der Sozialpartner).

Wir gehen folgendermaßen vor: Zunächst geben wir einen kurzen Überblick über die Entwicklung der traditionellen Sozialdialoge bis Ende der 1990er Jahre, um das Verständnis der weiteren Ausführungen zu erleichtern (Kap. 2). Anschließend stehen die aktuellen Varianten sowie die Erfahrungen und kontroversen Einschätzungen im Mittelpunkt (Kap. 3). Danach behandeln wir die nächste Generation, d.h. autonome bilaterale Dialoge und deren Perspektiven sowie die zukünftigen Aufgaben der Kommission (Kap. 4). Den Schluss bildet ein knapper Ausblick (Kap. 5).

Im Unterschied zu rechtswissenschaftlichen oder ökonomischen Betrachtungen (Bödding 1996; Piazolo 1999) steht im Mittelpunkt unserer Analyse die empirische Evidenz für Erfolg oder Scheitern dieser institutionell vorgegebenen *opportunities and constraints*. Weiterhin behandeln wir nicht nur die Phasen bis zum Abschluss von Vereinbarungen, sondern befassen uns ausführlich mit den Problemen der Umsetzung und Implementation. Die prozeduralen und substantiellen Schwierigkeiten der Umsetzung von der europäischen auf die nationale Ebene sowie der Implementation von Resultaten auf den nach geordneten (nationalen und sektoralen) Ebenen werden nicht nur in den offiziellen Beiträgen der Kommission sowie in anderen Disziplinen, sondern auch in der *industrial relations*-Literatur (zuletzt Transfer 2005) zumeist vernachlässigt, obwohl ihre Bedeutung für Gesamtergebnis und -erfolg evident ist.

Wir folgen mit diesem Ansatz neueren Theorien der Politikwissenschaft, die den Politikprozess – zumindest in heuristischer Perspektive – in Phasen unterteilen, die von Themenfindung bzw. -selektion über Verhandlungsführung bis zu Umsetzung und Implementation der Ergebnisse reichen (Windhoff-Héritier 1987). Insofern erweitern bzw. ergänzen wir die vorliegenden Analysen um sämtliche, vor allem die späten Phasen des Politikprozesses (Anderson 2003).

2. Die traditionellen Sozialdialoge der ersten Generation

Zwischen den 1960er und späten 1990er Jahren fanden Sozialdialoge vor allem in zwei Formen statt: Die hochgradig formalisierten „Paritätischen Ausschüsse“ gingen auf Beschlüsse der Kommission zurück, welche sich auf Sektoren mit integrierten Gemeinschaftspolitiken bezogen. Die weniger formalisierten „Informellen Arbeitsgruppen“ gründeten entweder die jeweiligen Sozialpartner selbst auf freiwilliger Grundlage oder die Kommission rief sie auf gemeinsamen Antrag der Sozialpartner ins Leben. Beide Formen, besonders die „Paritätischen Ausschüsse“, erfüllten vor allem Konsul-

tations- und Beratungsaufgaben und stellten der Kommission notwendige Informationen zur Verfügung (Keller/Sörries 1998; 1999; Sörries 1999).

Abb. 1: Institutioneller Rahmen sektoraler Sozialdialoge

| Paritätische Ausschüsse (PA) | Informelle Arbeitsgruppen (IAG) |
|-------------------------------------|---|
| Landwirtschaft (1963) | Schuhindustrie (1977) |
| Straßenverkehr (1965) | Zuckerindustrie (1984) |
| Binnenschifffahrt (1967) | Gastgewerbe (1984) |
| Eisenbahnverkehr (1972) | Versicherungen (1987) |
| Seefischerei (1974) | Banken (1990) |
| Seeverkehr (1987) | Groß- und Einzelhandel (1990) |
| Zivilluftfahrt (1990) | Baugewerbe (1991) |
| Telekommunikation (1990) | Möbelindustrie (1992) |
| Post (1994) | Textil- und Bekleidungsindustrie (1992) |
| | Gebäudereinigung (1992) |
| | Holzindustrie (1994) |
| | Private Sicherheit (1994) |

Notwendige Voraussetzungen und Barrieren für die Einrichtung waren:

- Die Institutionalisierung korrelierte mit der Etablierung bzw. Implementation von Gemeinschaftskompetenzen (wie im Verkehrs-, Agrar-, Kohle- und Stahlbereich) (European Commission/DG V 1997; Dolvik 1999). Die Integration in sektoralen Politikfeldern förderte die Evolution von Sozialdialogen.
- Später kamen Sozialdialoge auch in Sektoren zustande, die von Liberalisierungsmaßnahmen (vor allem Telekommunikation, Elektrizität) sowie den Konsequenzen der Vollendung des Binnenmarktes in besonderem Maße betroffen waren und daher reagieren mussten (u.a. Bauindustrie).
- Ein repräsentativer, spezieller Arbeitgeber- als Ergänzung zum allgemeinen Wirtschaftsverband musste vorhanden sein, unabhängig von seiner politischen und organisationsstrukturellen Ausgestaltung.
- Notwendig waren nicht nur quantitativ wie qualitativ starke Verpflichtungen der Gewerkschaftsausschüsse, der Zusammenschlüsse nationaler Branchenorganisationen auf europäischer Ebene. Die nationalen Mitgliedsverbände mussten ihre Beiträge auch tatsächlich leisten. Diese Voraussetzung umfasste die Bereitschaft, nationale Kontrollrechte und Mandate zur Verhandlungsführung an ihre supranationalen Pendanten zu transferieren – und damit Kompetenzen abzugeben. Insbesondere skandinavische Gewerkschaften zögerten bei diesem Schritt einer umfassenderen Mandatierung, weil sie keine wesentlichen Vorteile von supranationalen Regulierungen erwarteten (Dolvik 1999). Verhandlungsorgane wie auf der Zentralebene existierten nicht.
- Die Dialoge konzentrierten sich auf sozialpolitische Fragen, die aufgrund gemeinsamer Interessen mehr oder weniger konsensualen Charakter hatten. Die Resultate bezogen sich auf Gegenstandsbereiche wie Formulierung und Implementation von EU-Politiken (u.a. Liberalisierung und Privatisierung der Post- und Telekommunikationsdienste oder Agrarpolitik). Die Sozialpartner formulierten Gemeinsame Stellungnahmen zu Bereichen gemeinsamer Interessen (wie Arbeits- und Gesundheits-

schutz, Industriepolitik, berufliche Bildung, Arbeitszeit). Die Kernbereiche der potentiell „konfliktorischen“ Arbeitsbeziehungen blieben ausgeklammert. Diese spezifische Themenselektion war vor allem bedingt durch die Weigerung der Arbeitgeber, sich mit diesen Fragen auf europäischer Ebene zu befassen.

Die Sozialpartner führten Sozialdialoge in mehr als 20 Sektoren und gaben insgesamt mehr als 200 Gemeinsame Stellungnahmen, Entschlüsse und Erklärungen ab, die sich auf Rechtssetzungs- und Regulierungsvorhaben der EU mit sozialen Auswirkungen bezogen. Außerdem führten sie mit finanzieller Unterstützung der Kommission Forschungsprojekte zu EU-Aktivitäten durch, u.a. zu Arbeits- und Gesundheitsschutz, Qualifizierung der Arbeitnehmer, Auswirkungen des elektronischen Handels sowie der Einführung des EURO) (Kommission 1996, Anhang II; Kommission 1998a). Die Kommission stellte logistische Unterstützung zur Verfügung; darüber hinaus war sie Ansprechpartner der Gewerkschaften bei Definition und Ausarbeitung der Themen für die Arbeit der Gremien.

Bei der Zuordnung von Outcomes zu Sektoren ergab sich ein *prima facie* unerwartetes Ergebnis: Die Mehrzahl der Abschlüsse kam in Dienstleistungssektoren zustande (wie Verkehr oder Telekommunikation) und nicht in den industriellen Kernsektoren (wie Metall oder Chemie), obwohl in letzteren in der Mehrzahl der Mitgliedsländer das *pattern bargaining* stattfindet (Traxler et al. 2001). Insgesamt resultierten ungleiche Entwicklungen sowie Differenzen zwischen Sektoren (Bauwirtschaft vs. Öffentlicher Dienst oder vs. Metallindustrie), da Prozesse der Internationalisierung sowohl der Produkt- als auch der Arbeitsmärkte die Branchen in unterschiedlichem Ausmaß erfasste. Diese Entwicklungen zogen ungleiche Geschwindigkeiten der sozialen Integration nach sich; infolgedessen verliefen auch die Prozesse einer „Europäisierung“ der Sozialpartner sowie der Formen ihrer Interaktion ungleichmäßig. Die Ergebnisse nahmen in quantitativer Perspektive allmählich zu, nachdem die Mitgliedsstaaten Mitte der 1980er Jahre die Vollendung des Binnenmarktes beschlossen (Observatoire Social Européen 2004).⁵

Insgesamt bot die lange und wechselvolle Geschichte wenig Anlass zu Optimismus. In Bezug auf ihren Beitrag zu künftigen EU-Politiken hatten Gemeinsame Stellungnahmen stets den Charakter reiner Absichtserklärungen. Einerseits förderten sie den Austausch von Informationen und zeigten die allmähliche Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses der Sozialpartner. Außerdem ermöglichten diese Stellungnahmen, konträre Positionen nach innen zu klären und anschließend geschlossen nach außen zu vertreten. Die Gremien bestanden vor allem in Phasen, in denen Maßnahmen aktiver Sozialintegration weniger wichtig waren, weil die Erwartung dominierte, dass quasi-automatisch *spill-overs* von der ökonomischen zur sozialen Integration eintreten würden. *Spill-overs*, die ausgehend von ordnungspolitischen (wie in der Telekommunikation) oder Produktmarktinteressen (wie im Schiffsbau) hätten ausgedehnt und auf die Regelung anderer Probleme gerichtet sein können, waren aber, wie die Erfahrung zeigte, keinesfalls zwingend, wenngleich sie im Interesse der Arbeitnehmer(-vertretungen) lagen.

⁵ Sie verabschiedeten die Einheitliche Europäische Akte, der ein Aktionsprogramm folgte.

Andererseits bezweifelten Kritiker, die für einen integrierten Ansatz von Sozialpolitik, einschließlich eines mehr oder weniger kohärenten industrial relations-Systems, eintraten (Treu 1996), den europäischen „Mehrwert“ und betonten die Tatsache, dass gemeinsame Stellungnahmen für die Parteien nicht verbindlich waren. Der entscheidende Nachteil bestand, zumindest aus Sicht der Kommission sowie der Gewerkschaften, in dieser fehlenden Bindewirkung für die Parteien.

3. Die neuen Sozialdialoge der zweiten Generation

3.1 Verfahren und Ziele der Umgestaltung

Das Protokoll über die Sozialpolitik, das zunächst einen Anhang des Maastrichter Vertrages bildete und später in den Amsterdamer Vertrag (Art. 137-139) integriert wurde, stellt den veränderten institutionellen Rahmen der 1990er Jahre dar. Er soll durch die Umstellung des Entscheidungsverfahrens im Ministerrat von Einstimmigkeit auf Mehrheit in ausgewählten Bereichen (Art. 137, Abs.1)⁶ sowie durch die Ausweitung der zweistufigen Beteiligungsrechte der Sozialpartner die Sozialdialoge aufwerten und verbindliche Vereinbarungen ermöglichen. Die zentralen und sektoralen Varianten sollen im Prinzip gleichwertig bzw. gleichberechtigt sein und den Sozialpartnern Optionen eröffnen, um durch Rahmenabkommen eigenständige Beiträge zur sozialpolitischen Integration zu leisten.

Wir unterscheiden aufgrund dieser institutionellen Änderungen explizit zwischen „Vor-Maastricht-“ und „Nach-Maastricht-“Phase, wobei der Schwerpunkt der folgenden Ausführungen auf letzterer liegt. Die Paritätischen Ausschüsse und Informellen Arbeitsgruppen dürfen keinesfalls mit der neuen Variante von Sozialdialogen gemäß Sozialprotokoll verwechselt werden, da der Grad der Verbindlichkeit von Abschlüssen qualitative Unterschiede aufweist: Letztere können zu Vereinbarungen führen, die innerhalb bestimmter Fristen umgesetzt und implementiert werden müssen, während erstere folgenlos für die Sozialpartner bleiben.

Bis Ende der 1990er Jahre maß die Kommission dem Sozialdialog der Zentralebene Priorität bei.⁷ Sie war in Kooperation mit den Mitgliedstaaten sogar der prime mover für Entwicklung und Ergebnisse, zumal die Interessen der Sozialpartner deutlich differierten. Diese einseitige Ausrichtung erwies sich zunehmend als problematisch: Einerseits hat die Kommission gemäß Gemeinschaftsrecht ebenso Aufgaben in sektoralen Kontexten wahrzunehmen (z.B. gemeinschaftliche Verkehrs- oder Telekommunikationspolitik). Andererseits sollten sektorale Dialoge gestärkt werden, da sich Industrie- und Sozialpolitik im Prozess der europäischen Integration als von gleichrangiger Bedeutung erwiesen. – Die Kommission ist sowohl für die Entwicklung

⁶ Hierzu gehören u. a. Schutz der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer, Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer, Arbeitsbedingungen, Chancengleichheit.

⁷ Die erste offizielle „Mitteilung ..über die Anwendung des Protokolls über die Sozialpolitik“ (Kommission 1993) belegt diesen Sachverhalt eindeutig. Auch in ihrer zweiten „Mitteilung .. zur Entwicklung des Sozialen Dialogs auf Gemeinschaftsebene“ (Kommission 1996) machte sie noch nicht explizit deutlich, dass ihrer Meinung nach den sektoralen Sozialpartnern die Optionen des Sozialabkommens offen stehen.

als auch für die Ergebnisse der sektoralen Variante verantwortlich, auch wenn sie nicht an allen Dialogen permanent beteiligt ist (z.B. Bausektor).

Ein Kritikpunkt lautete, dass mit Ausnahme von Regelungen zum Arbeits- und Gesundheitsschutz kaum sektorale Vorhaben realisiert wurden. Ein zusätzliches, von der Kommission vorgebrachtes Argument basierte auf dem Prinzip der Subsidiarität, das im Kontext des Maastrichter Vertrages erneuert und bekräftigt wurde.⁸ Demnach sollte den Sozialpartnern überlassen bleiben, Objektbereiche für Verhandlungen zu definieren. Allerdings zögerten die privaten Akteure mit Verhandlungen, u.a. weil die prozeduralen Probleme des Sozialprotokolls nicht in allen Details auch für die prinzipiell möglichen sektoralen Anwendungen geklärt waren.

Schließlich akzeptierte die Kommission ausdrücklich ihre Verantwortung für die Weiterentwicklung. Nach Konsultation nationaler und supranationaler Sozialpartner kündigte sie in ihrer dritten Mitteilung „Anpassung und Förderung des sozialen Dialogs auf Gemeinschaftsebene“ (Kommission 1998a) ihre Absicht einer grundlegenden Umstrukturierung an: Der „Beschluss der Kommission vom 20. Mai 1998 zur Einsetzung von Ausschüssen für den sektoralen Dialog zur Förderung des Dialogs zwischen den Sozialpartnern auf europäischer Ebene“ löste alle bestehenden Gremien zum Ende des Jahres 1998 auf, da „die gegenwärtigen Strukturen positiven Entwicklungen häufig hinderlich sind. Die gemeinsamen Ausschüsse und informellen Arbeitsgruppen sind inzwischen überinstitutionalisiert oder pflegen Arbeitsweisen, die sich in puncto Zweckmäßigkeit überlebt haben“ (Kommission 1998a: 9).

Die heterogenen Dialogformen werden im Rahmen eines „stärker harmonisierten Ansatzes“ durch neue, einheitliche Ausschüsse substituiert, deren Einsetzung einen Antrag der Sozialpartner sowie die Vorlage eines gemeinsam erstellten Arbeitsprogramms voraussetzen. Die Kommission entscheidet über die Anträge auf der Basis der Kriterien, die sie für Repräsentativität der Sozialpartner definiert hat,⁹ ihrer politischen Opportunitäten sowie der Bereitschaft der Sozialpartner, nicht nur in Gespräche einzutreten, sondern auch verbindliche Rahmenabkommen zu schließen.

⁸ Art. 5 lautet: „Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig. In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können. Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrages erforderliche Maß hinaus.“

⁹ In Analogie zur Makroebene sind die Kriterien für Repräsentativität wie folgt definiert (Kommission 1998b):

„(a) sie sollten sektor- oder berufsspezifisch sein und ueber eine Struktur auf europäischer Ebene verfuegen; (b) sie sollten aus Verbaenden bestehen, die in ihrem Land integraler und anerkannter Bestandteil des Systems der Arbeitsbeziehungen sind, sollten Vereinbarungen aushandeln koennen und in mehreren Mitgliedsstaaten repraesentativ sein; (c) sie sollten ueber die geeigneten Strukturen verfuegen, um effektiv an dem Anhoerungsprozess teilnehmen zu koennen.“

Die Einführung dieser neuen Formen, die laut Kommission „das Schlüsselforum für den sektoralen Dialog darstellen (Anhörung, gemeinsame Aktion und Verhandlungen)“, ist die Reaktion auf Klagen mehrerer Sozialpartner, dass die alten Strukturen positive Entwicklungen verhinderten. Die Privilegierung der alten Gremien, die auf Ressourcen der Kommission (vor allem für Kosten von Vorbereitungstreffen und reguläre Sitzungen, Kosten für Dolmetscher, Erledigung von Sekretariatsaufgaben) zurückgreifen konnten, wird im Rahmen des „stärker harmonisierten Ansatzes“ zugunsten einer „gerechten Behandlung der verschiedenen Wirtschaftssektoren“ sowie durch eine Vereinheitlichung der Dialogformen aufgehoben.

Die Kommission intendiert mit dieser grundlegenden Umstrukturierung eine Stärkung der hinsichtlich ihrer Ressourcenausstattung schwachen europäischen Organisationen, welche in Zukunft die Verhandlungen führen sollen, zulasten der Ausschüsse, die lediglich Stellungnahmen abgeben. Sie sollen bei allen Maßnahmen der Gemeinschaft mit sozialen Auswirkungen beteiligt werden sowie Sozialdialoge entwickeln und fördern. Die Ausschüsse sollen sich eigene allgemeine Verfahrens- sowie spezifische Tagesordnungen geben. Anders formuliert: Das Ziel der Kommission ist eine Vereinheitlichung der bestehenden Strukturen mit dem Ziel, ihre Ergebnisse durch effektivere Beteiligung zu verbessern.

3.2 Ergebnisse

Die Einschätzungen des neuen prozeduralen Gemeinschaftsinstruments sind widersprüchlich. Einerseits bestehen große Erwartungen: „new era in sectoral social dialogue takes shape“ (Weber 1999: 1); der sektorale Dialog „is entering a new phase“ and „shapes up to meet the requirements of an increasingly focused policy agenda“ (Gilman/Weber 1999: 424 f.). Auch die Kommission knüpft ebenso wie die von ihr eingesetzte High Level Group on Industrial Relations große Hoffnungen an ihre Maßnahmen (European Commission/DG V 2000: 5 ff.; European Commission 2002).¹⁰ Andere Beobachter behaupten hingegen, die Kommission „does not do much more than offer a general framework for the setting up of sectoral committees and bring the existing Joint Committees under this new label. Not too ambitious an approach!“ (Jacobs/Ojeda-Aviles 1999: 59).

Ob es infolge der grundlegenden Umgestaltung nicht nur zu vereinzelten Vorschlägen der Kommission, sondern zu eigenständigen Initiativen der Sozialpartner bzw. zu Rahmenabkommen und nicht nur zu gemeinsamen Stellungnahmen kommt, ist trotz gegenteiliger Hoffnungen der Kommission (Kommission 1998a) eine offene Frage. Die Antwort hängt wesentlich ab von den Beurteilungskriterien. Eine erste, von der Kommission häufig gewählte Alternative stellt die Entwicklung der reinen *Zahl* der Dialoge dar. Eine zweite Alternative sind deren *Ergebnisse*, wobei explizit nach dem Grad ihrer Verbindlichkeit zu unterscheiden ist: Handelt es sich wie vor der Re-

¹⁰ Die Einschätzung der Kommission ist im Gegensatz zu ihrem ansonsten üblichen „Euro-Optimismus“ eher vorsichtig-abwartend: „Bei diesem Dialog wird zunächst häufig versucht, die dem sozialen Dialog entsprechende Problematik aufzuzeigen und ein gemeinsames „Vokabular“ auszutesten. So läßt sich erklären, weshalb die Verpflichtungen, die sich aus dem sektoralen sozialen Dialog ergeben, in diesem Stadium recht eingeschränkt sind“ (Kommission 2000: 7).

strukturierung lediglich um Absichtserklärungen, die für die Sozialpartner folgenlos bleiben, oder kommt es zu Rahmenabkommen, die auf nationaler und sektoraler Ebene umgesetzt und implementiert werden müssen?

Die reine Anzahl „gemeinsamer Anträge“, die Sozialpartner seit 1998 vorlegten, ist auf den ersten Blick mit knapp über 30 überraschend groß.¹¹ Diese Angaben sind allerdings deutlich zu relativieren: Eine detaillierte Analyse zeigt, dass es sich bei der Mehrzahl lediglich um die Überführung bzw. Fortsetzung der alten Dialogformen

Abb. 2: Alte und neue Strukturen sektoraler Sozialdialoge

(Quelle: nach Kommission 2004; eigene Ergänzungen)

| | Neue Strukturen | | Alte Strukturen | | |
|-------------------------------|---|--------------|--------------------------|---------------------------|------------------------------|
| | Gemeinsamer Antrag auf einen Ausschuss für den sektoralen soz. Dialog | Neuer Dialog | Paritäts-sche Ausschüsse | Informelle Arbeitsgruppen | Nicht strukturier-te Gruppen |
| Audiovisueller Sektor | 1 | 1 | | | 1 |
| Banken | 1 | | | 1 | |
| Bauindustrie | 1 | | | 1 | |
| Bergbau | 1 | 1 | | | |
| Binnenschifffahrt | 1 | | 1 | | |
| Darstellende Kunst | 1 | 1 | | | |
| Eisenbahnverkehr | 1 | | 1 | | |
| Elektrizitätsindustrie | 1 | 1 | | | 1 |
| Gerberei/Leder | 1 | 1 | | | |
| Handel | 1 | | | 1 | |
| Holzindustrie | 1 | 1 | | | 1 |
| Hotels/Gaststätten | 1 | | | 1 | |
| Industrielle Reinigung | 1 | | | 1 | |
| Kommunale Verwaltung | 1 | 1 | | | 1 |
| Landwirtschaft | 1 | | 1 | | |
| Möbelindustrie | 1 | 1 | | | |
| Personengeb. Dienstleistungen | 1 | 1 | | | |
| Post | 1 | | 1 | | |
| Private Sicherheitsdienste | 1 | | | 1 | |
| Schiffbau | 1 | 1 | | | |
| Schuhindustrie | 1 | | | 1 | |
| Seefischerei | 1 | | 1 | | |
| Seeverkehr | 1 | | 1 | | |
| Straßenverkehr | 1 | | 1 | | |
| Telekommunikation | 1 | | 1 | | |
| Textil/Bekleidung | 1 | | | 1 | |
| Versicherungen | 1 | | | 1 | |
| Zeitarbeitsvermittlung | 1 | 1 | | | |
| Zivilluftfahrt | 1 | 1 | 1 | | |
| Zuckerindustrie | 1 | | | | 1 |
| | 30 | 12 | 9 | 9 | 5 |

¹¹ „A total of 52% of the EU economy and 88 million employees are now covered by these committees” (Eironline 2004: 2).

handelt; diese Initiativen dienen primär der weiteren Nutzung der finanziellen und organisatorischen Ressourcen der Kommission (u.a. Bereitstellung von Übersetzungsdiensten, Übernahme der Reisekosten und Veranstaltungsorganisation) und kaum der Realisierung qualitativ neuer Ziele.

Die neuen, einheitlichen Ausschüsse lösen in der deutlichen Mehrzahl der Sektoren lediglich die seit langem bestehenden Gremien ab und setzen deren auf der Basis bereits etablierter Kontakte geleistete Arbeit fort, so dass es sich überspitzt formuliert um die alten Dialoge in neuem Gewande handelt. Die Anzahl der im engeren Sinne wirklich neuen Gremien ist nach wie vor niedrig und nimmt nur langsam zu (Marginson/Sisson 2004: 98 f.); sie kommen vor allem in relativen kleinen und nicht sehr bedeutenden, privaten Dienstleistungsbereichen zustande (z.B. Friseur, Medien). Sie formalisieren bereits bestehende Kontakte und dienen ihren korporativen Akteuren vor allem als Instrumente für Lobbying-Aktivitäten (De Boer et al. 2005).

Insgesamt ergibt sich nach wie vor eine Konzentration auf vor allem kleinere Dienstleistungsbereiche. Ob diese ihre *organizational domains* ausdehnen können (etwa vom Friseurhandwerk auf sämtliche persönliche Dienstleistungen), bleibt eine offene Frage. Die alte, asymmetrische und recht heterogene Verteilung ändert sich nur allmählich. Quantitativ bedeutende Sektoren (wie Metall, Chemie oder öffentlicher Dienst) bleiben trotz ihrer fundamentalen Bedeutung für die Volkswirtschaften der Mitgliedsländer sowie für nationale Kollektivverhandlungen nach wie vor weitgehend ausgeschlossen.¹² Insgesamt gilt zu berücksichtigen, dass die Sektoren weder in Bezug auf Unternehmen noch in Bezug auf deren Mitarbeiter homogen sind: „Einige von ihnen (wie Luftfahrt, Gerberei und Leder) zählen nur wenige tausend Unternehmen – sogar nur einige hundert im Fall der Eisenbahn – während andere (Handel, Hotels/Gaststätten, Bauindustrie) mehrere Millionen zählen. Dasselbe gilt in Bezug auf die Zahl der Beschäftigten, die von etwa zwanzigtausend in der Binnenschifffahrt bis zu mehr als 20 Millionen im Handel reicht“ (Observatoire Social Européen 2004: 14; eigene Übersetzung).

Schließlich bleibt bei der recht optimistischen Zählweise der Kommission ungeklärt, welche Kriterien eigentlich erfüllt sein müssen, damit von einem „Sektor“ die Rede sein kann. Die Unbestimmtheit der offiziellen Definitionen führt zu merkwürdigen Ergebnissen. Einen besonders illustrativen Fall stellt der Transportsektor dar, in dem sechs, sog. sub-sektorale, nach Verkehrsträgern differenzierte Dialoge bestehen (Seefischerei, Binnenschifffahrt, Hochseeschifffahrt, Eisenbahn, Straßenverkehr, Zivilluftfahrt). Dadurch erhöht sich die Zahl der bestehenden Dia-

¹² Die wenigen Ausnahmen auf sub-sektoraler Ebene können durch singuläre Ausgangsbedingungen erklärt werden. Hierzu gehören etwa Schiffsbau oder Stahl im Bereich der Metallindustrie. Im Bereich der Chemieindustrie gibt es zwar seit Ende 2000 einen Dialog in der PVC-Industrie; eine Studie über collective bargaining meint allerdings, dass „despite growing interest in transnational labour cooperation, the conclusion is that progress towards Europeanisation is so far modest“ (LeQueux/Fajertag 2001: 117). Im Herbst 2004 beschlossen die sektoralen Sozialpartner, die formale Einrichtung eines einheitlichen Ausschusses zu beantragen.

loge unverhältnismäßig.¹³ Für sämtliche Phasen der Entwicklung gilt nach wie vor das offizielle Verdikt: „As there has been no clear definition of the notion of sector at Community level, the sectoral social dialogue has sometimes also suffered from uncertainty as to its true scope and this has discouraged the Commission from its potential to the full” (European Commission/DG V 1995: 9).

Insgesamt ist bei Verwendung des zuerst genannten Beurteilungskriteriums, nämlich der Entwicklung der reinen *Anzahl* sektoraler Sozialdialoge, die Bilanz der neuen Variante auf jeden Fall ambivalent und weniger positiv als in der offiziellen Sicht der Kommission.¹⁴

Wenden wir uns dem zweiten vorgeschlagenen Kriterium zu, den *Ergebnissen*. Das Fazit dieser Analyse hängt in hohem Maße davon ab, ob wir ausschließlich auf deren Anzahl abstellen, oder ob wir den Grad ihrer Verbindlichkeit berücksichtigen, d.h. ob wir eine quantitative oder eine qualitative Betrachtungsweise wählen. Zur Erinnerung: Die explizite Absicht der Kommission im Rahmen ihrer Restrukturierung bestand in der Stärkung und Erweiterung der zuletzt genannten Option.

Die reinen Zahlen stiegen weiter und lagen 2003 nach offiziellen Angaben bei mehr als 200 (European Commission/GD V 2003: 10).¹⁵ Derartige Entwicklungen interpretiert die Kommission stets als generellen Erfolg bzw. als konkrete Folge ihrer Restrukturierungsmaßnahmen. Allerdings sind die Zunahmen nach der Umstrukturierung nicht größer als die in der Phase zuvor (zu Einzelheiten Benedictus et al. 2002). Daher ist Vorsicht in Bezug auf die offizielle Interpretation geboten, zumal die Zahl der innovativen Rahmenabkommen nach wie vor gering ist und die erheblichen, quantitativen wie qualitativen Unterschiede zwischen einzelnen Sektoren bestehen bleiben.

Bei näherer Analyse sind weitere Einschränkungen vorzunehmen, da es sich um eine „broadening without intensification“ (De Boer et al. 2005: 51) handelt, d.h. die langsame quantitative „Erweiterung“ keinesfalls einhergeht mit einer qualitativen „Vertiefung“ der Resultate: Obwohl die spezifischen Verfahrensweisen des Sozialpro-

¹³ Als die Kommission Ende der 1990er Jahre die „Richtlinie 93/104/EG des Rates vom 23. November 1993 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung“ auf bis dato ausgeschlossene Sektoren ausweiten wollte, kamen in zwei Teilbereichen des Verkehrssektors (Eisenbahnen, Hochseeschifffahrt) verbindliche Abkommen zustande. Diese vertraglichen Regelungen sollten jedoch im Gegensatz zu häufig getroffenen, auch offiziellen Annahmen (European Commission/GD V 2003: 10) nicht als qualitativer Durchbruch auf sektoraler Ebene interpretiert werden, da stets die Drohung der Kommission im Hintergrund stand, bei Scheitern der Verhandlungen die Ausweitung der Richtlinie über den legislativen Weg vorzunehmen. Derartige Drohungen stellen vor allem auf sektoraler Ebene eindeutig die Ausnahme dar (zu Einzelheiten Keller/Bansbach 2000).

¹⁴ Eine offizielle Kostprobe lautet: „Dies ist ein wichtiger Erfolg, der das starke Entwicklungspotential des europäischen sozialen Dialogs zeigt. Die Kommission möchte den Fortschritt des sektoralen sozialen Dialogs in Europa weiterhin unterstützen und die Einsetzung neuer Ausschüsse fördern, um alle großen Gewerbebezüge abzudecken“ (Kommission 2002: 18).

¹⁵ Eine andere aktuelle, offizielle Quelle kommt sogar auf „über dreihundert gemeinsame [...] Texte [...] durch die Sozialpartner“ (Kommission 2004: 6).

tokolls mit ihrem potentiell hohen Grad an Bindungswirkung für beide Ebenen Anwendung finden sollen, werden sie faktisch bis heute nicht in Anspruch genommen. Sektorale Dialoge sind weiterhin lediglich die dezentrale, in Bezug auf ihre Konsequenzen unverbindliche Variante der älteren Form, obwohl die Kommission diese für die Zentralebene entwickelte Variante (Sozialdialoge „à la Val Duchesse“) durch ihre Restrukturierung überwinden wollte. Die Sozialpartner beschränken ihre Aktivitäten auf die Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses sowie den Austausch von Informationen. Daraus resultieren nach wie vor besonders Lobbying-Aktivitäten ohne autonom-bindende Wirkungen. M.a.W.: Die Prozeduren des Sozialprotokolls bleiben zwar nicht rechtlich, aber faktisch auf die Zentralebene beschränkt, auf der die Sozialpartner in den 1990er Jahren einige Rahmenabkommen geschlossen haben.

Die zentralen Probleme von Umsetzung und Implementation sowie Monitoring auf europäischer und nationaler Ebene sind nach wie vor ungelöst. Nicht nur der Vollständigkeit halber bleibt zu erwähnen, dass die Ergebnisse in ihrer Wirkungsrichtung differieren: Die Outputs müssen die Sozialpartner in der Regel nicht selbst umsetzen und implementieren (z. B. joint opinions, oder Empfehlungen an Dritte wie die Kommission, das Europäische Parlament oder nationale Entscheidungsträger); in empirischer Perspektive gehören mehr als drei Viertel aller Resultate zu dieser Kategorie (Benedictus et al. 2002: 51 ff., 88). Insofern beziehen sich die folgenden Ausführungen ausschließlich auf das erheblich kleinere, aber kritische Segment von Ergebnissen mit direkt-unmittelbaren Konsequenzen für die vertragsschließenden Parteien (vor allem Rahmenabkommen oder ggf. codes of conduct), welches für die Gesamtbeurteilung von zentraler Bedeutung ist. Im Übrigen sind die für die Akteure folgenlosen Ergebnisse unabhängig von der Entwicklungsphase der Sozialdialoge.

3.3 Zum Stand der Entwicklung

Ob ein flächendeckendes System von Sozialdialogen etabliert bzw. eine Verbesserung der Aussichten auf bindende Rahmenabkommen erreicht werden kann, ist auch etliche Jahre nach der grundlegenden Restrukturierung weniger eindeutig als die Kommission offiziell behauptet:

- Die für die korporativen Akteure geringen Anreize zur Aufnahme von Sozialdialogen verändern sich nicht entscheidend, vor allem nicht auf Seiten der Unternehmens- bzw. Arbeitgeberverbände. Es ist nicht ersichtlich, weshalb sich ihre Interessen, die unter den alten institutionellen Rahmenbedingungen nicht zu freiwilligen Rahmenabkommen führten, da sie keinen europäischen *value added* versprachen, allein durch die Vereinheitlichung der formalen Strukturen wesentlich ändern sollen.
- Die notwendige enge Koppelung zwischen nationalen und supranationalen Verbänden ist nach wie vor nicht gegeben. Die kritische Frage einer permanenten oder zumindest ad hoc-Mandatierung der supranationalen Verbände für Verhandlungen bleibt ebenso ungeklärt wie das konkrete Interesse nationaler Mitgliedsverbände an der Implementation von Ergebnissen im Einzelfall; letzteres hängt wesentlich ab vom Inhalt des Rahmenabkommens, welches einen deutlichen Nutzen haben muss. Die wesentliche Motivation bzw. die Kalküle der europäischen Sozialpartner bestehen darin, dass nur ein gemeinsamer Antrag die Fort-

setzung bestehender Dialoge sowie vor allem den weiteren Zugriff auf Ressourcen der Kommission ermöglicht.

Ähnlich pessimistische Einschätzungen wie für die „neuen“ sozialen Dialoge auf zentraler Ebene (Keller/Bansbach 2001) ergeben sich auch für die sektorale Variante, die aus mehreren Gründen in geringerem Maße entwickelt ist als die zentrale:

- Zum einen sind supranationale Sektor- bzw. Branchenverbände, die als institutionelle Voraussetzungen für Verhandlungslösungen bzw. als kollektive Träger anzusehen sind, entweder nicht vorhanden, was vor allem auf Seiten der Arbeitgeber der Fall ist, oder schwach in ihrer Durchsetzungsfähigkeit bei der Wahrnehmung derartiger Aufgaben, was bei den Gewerkschaftsausschüssen der Fall ist.
- Zum andern liegen keine praktischen Erfahrungen mit Übereinkommen vor, so dass customs and practices kaum Bedeutung erlangen können. Das Problem der Repräsentativität ist für die Effektivität und Legitimität von Sozialdialogen von Relevanz; es ist vor allem auf Sektorebene wegen der größeren Anzahl von Verbänden schwierig, d.h. für jede Seite nur im Einzelfall und mit erheblichem Aufwand in mehreren sog. Repräsentationsstudien zu lösen.¹⁶

Die organizational domains supranationaler Branchenverbände entsprechen wegen nationalspezifischer Unterschiede der Sektoren bzw. ihre Organisationsbereiche nicht dem ihrer nationalen Mitgliedsverbände. Daher treten nicht nur national, sondern auch supranational zahlreiche inner- und zwischenverbandliche Abgrenzungsschwierigkeiten auf. Vor allem die nach dem Industrieverbandsprinzip organisierten Verbände müssen zum Zweck der Interessenabstimmung und -koordination interne Differenzierungen ihrer Strukturen vornehmen.¹⁷

Die Entwicklung europäischer Arbeitsbeziehungen müsste Impulse gerade von der sektoralen Ebene, vor allem durch Sozialdialoge, erhalten (Kollewe/Kuhlmann 2003); entsprechend dem in einer Reihe von Mitgliedsländern üblichen collective bargaining müssten die Branchenverbände Rahmenabkommen schließen. Allerdings befinden sich diese Dialoge im Anfangsstadium. Substantielle Fortschritte ihrer Qualität und Inhalte allein aufgrund der von der Kommission vorgenommenen, rein prozeduralen Neustrukturierung sind unwahrscheinlich. Beide Varianten stützen nach wie vor nicht die von verschiedenen Autoren vertretenen optimistischen Positionen hinsichtlich ihrer Entwicklungspotentiale (Falkner 1998; Treu 1997).

Die Gewerkschaftsausschüsse, die Zusammenschlüsse nationaler, autonomer Branchengewerkschaften, sind auf die Führung supranationaler Verhandlungen in unterschiedlichem Maße vorbereitet: Sie sind aufgrund ihrer mangelnden Ressourcenausstattung (vor allem Humanressourcen, Finanzen und Mandatierung) zu schwach zur Übernahme von Aufgaben, die bislang nationale Gewerkschaften wahrgenommen

¹⁶ Nach einer ersten, 1998 durchgeführten Studie gab die Kommission Ende 2002 eine neue Studie in Auftrag. Die Lösung des Problems wird infolge der Osterweiterung der EU vor allem auf sektoraler Ebene schwieriger. Vgl. im Einzelnen <http://www.trav.ucl.ac.be/research/presentation.html>.

¹⁷ Die bestehenden Probleme der Koordination werden am Fall von ver.di beispielhaft dargestellt bei Keller (2004).

haben. Vor allem sind sie infolge der fehlenden bis zögerlichen Mandatierung durch ihre Mitgliedsverbände¹⁸, bei deren Politik nach wie vor eine nationale Orientierung dominiert, nicht in der Lage, im Rahmen sektoraler Dialoge zentrale Aufgaben zu erfüllen. Sie entwickeln keine Handlungsfähigkeit, die über den reinen Informationsaustausch hinausgehen und echte Koordinationsleistungen erfordern würden. Schließlich sind in einer Reihe von Mitgliedsländern die Mitgliederzahlen und damit die Organisationsgrade rückläufig, wodurch die Durchsetzungsfähigkeit national wie supranational beeinträchtigt wird.

Vor allem Arbeitgeberverbände sind nicht autonom handlungsfähig:¹⁹ Da die meisten nationalen Dachverbände an sektoralen Dialogen wenig interessiert sind, tragen sie kaum zum Aufbau supranationaler Branchenverbände bei, die den bestehenden Gewerkschaftsausschüssen entsprechen bzw. vergleichbar wären. Innerhalb einer Struktur, die im Vergleich zur Arbeitnehmerseite stärker fragmentiert ist, existieren allenfalls Zusammenschlüsse innerhalb enger Teilsektoren (etwa im Automobilbau, in der Chemie- oder Nahrungsmittelindustrie), was die Kommunikation innerhalb und zwischen Verbänden erschwert. Weiterhin besteht „... a profusion of sectoral and branch associations, the majority of which regard themselves purely and simply as industrial or economic associations without any mandate for social affairs“ (European Commission/DG V 1995: 9). Damit handelt es sich im Sinne der für einige Mitgliedsländer, u.a. die Bundesrepublik, faktisch wichtigen Unterscheidung (Behrens/Traxler 2004) weniger um spezielle Arbeitgeber- als um allgemeine Wirtschaftsverbände, die allgemeine Produktmarkt-, aber kaum spezielle Arbeitsmarktinteressen vertreten.

Die Wahrscheinlichkeit, dass UNICE ihre restriktive Politik weiter verfolgt und trotz einiger verbandsinterner Widerstände auch im intraorganizational bargaining auf Branchenebene durchsetzt, ist größer als die einer grundlegenden Kursänderung. Strategische Planung dominiert. „UNICE has never viewed the social dialogue as a goal in itself, but as a means to an end, namely as a way of ensuring the success of the internal market and the competitiveness of European companies“ (Branch/Greenwood 2001: 67). UNICE präferiert die strikte Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, welches den Interessen ihrer nationalen Mitgliedsverbände entspricht. Zudem sind die Organisationsstrukturen sehr heterogen: In einzelnen Sektoren (wie dem öffentlichen Dienst) bestehen keine repräsentativen Arbeitgeberverbände; in anderen (wie Metall) gibt es zwar Verbände, die aber seit vielen Jahren nicht zu Verhandlungen bereit sind; nur in wenigen Sektoren (wie bei Bau und Verkehr) scheinen die Verbände zum Abschluss von Rahmenvereinbarungen bereit zu sein.

¹⁸ So zögern häufig skandinavische Gewerkschaften, ihre europäischen Gewerkschaftsausschüsse umfassend zu mandatieren, da sie von Rahmenabkommen auf supranationaler Ebene keine Verbesserung des bereits erreichten, nationalen status quo erwarten.

¹⁹ Diese externe Einschätzung deckt sich mit dem Selbstverständnis dieser Verbände: „Das Schwergewicht der europäischen Sozialpolitik ist zweifelsohne horizontaler Natur und sollte entsprechend im branchenübergreifenden Sozialen Dialog behandelt werden, wo die einzelnen sektoralen Gesichtspunkte bereits durch die nationalen Spitzenverbände der Sozialpartner berücksichtigt werden“ (Hornung-Draus 1996: 199).

Insgesamt bleibt die Frage, welche Vorteile aus der Sicht von UNICE der Aufbau supranationaler Branchenverbände im Vergleich zur derzeitigen Struktur bieten sollte: Jede Abweichung vom Status quo, der seit langem durch die nahezu systematische Verhinderung von Verhandlungen bzw. Rahmenabkommen gekennzeichnet ist, könnte nur zum Status quo minus führen, nämlich zu deren Einführung und damit zur Einschränkung der managerial prerogatives. Die Hoffnung auf eine Umkehrung von Mehrheitsverhältnissen ist trotz gewisser interner Fraktionierungen nicht realistisch. Schließlich sind in Zeiten eines zunehmenden „Regimewettbewerbs“ die Arbeitgeberverbände mehr an einer weiteren Dezentralisierung auf nationaler Ebene („Verbetrieblichung“) denn am Aufbau supranationaler Systeme interessiert. Vor allem in den dominanten Sektoren sind neue Foren auf europäischer Ebene nicht attraktiv, weil diese den Interessen ihrer nationalen Zielsetzungen zuwider laufen würden.

Deutliche Differenzen bestehen nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb von Sektoren. Es gibt neben Sektoren mit vielen Ergebnissen, wie Telekommunikation und Landwirtschaft, auch solche mit ganz wenigen, wie Schiffbau, personengebundene Dienstleistungen oder Möbelindustrie (Pochet 2005). Weiterhin existieren erhebliche Unterschiede der Regulierungsdichte zwischen Bereichen (etwa Arbeits- und Gesundheitsschutz vs. den Kernbereichen der Arbeitsbeziehungen). Die aus Gründen der Legitimationsbeschaffung von manchen Akteuren (wie der Kommission) propagierte Realisierung einer „sozialen Dimension des Binnenmarktes“ oder in aktueller Terminologie eines „europäischen Sozialmodells“ würde, wenn sie überhaupt stattfinden sollte, mit zentrifugalen Kräften konfrontiert. Die soziale Integration hält nach wie vor nicht Schritt mit der ökonomischen, die über die Vollendung des Binnenmarktes in den frühen 1990er Jahren bis zur Wirtschafts- und Währungsunion Ende der 1990er Jahre rapide vorangeschritten ist. Die Fragmentierungen nationaler Strukturen und Interessen der Arbeitsbeziehungen werden auf supranationaler Ebene nicht nur fortgeschrieben, sondern sogar verstärkt.

Aus den empirischen Ergebnissen folgt, dass die vor allem in Gewerkschaftskreisen aber auch bei externen Beobachtern vorhandene Erwartung der Entwicklung einiger homogener und kohärenter europäischer industrial relations nicht realistisch ist. Die Vermutung eines relativ gleichförmigen und auf stärkere Integration gerichteten Verlaufs sektoraler Entwicklungen trifft nicht zu, da heterogene Ausgangslagen vorhanden sind und der Grad der Internationalisierung und damit der Anreiz zu supranationalen Aktivitäten unterschiedlich ausgeprägt sind (zu Einzelheiten Observatoire Social Européen 2004). Wenn „europäische“ industrial relations überhaupt entstehen, stellen sie eine eigentümliche Mischung auf nationalen und supranationalen Bestandteilen dar. Anders formuliert: Wahrscheinlicher ist eine graduelle und ungleichmäßige Entwicklung, welche die nach wie vor dominierenden nationalen Systeme lediglich ergänzt, ohne zu einer weit reichenden Konvergenz zu führen.

4. Autonom-bilaterale Sozialdialoge

4.1 Die dritte Generation von Rahmenabkommen?

In jüngster Zeit möchte die Kommission die Zuständigkeit und Verantwortung für Sozialdialoge stärker auf die privaten Akteure verlagern. Dieser neue Ansatz, der qualitative Veränderungen zu mehr Autonomie, Verantwortung und Verhandlungsfähigkeit

der Sozialpartner impliziert, zielt sowohl auf die Zentral- als auch auf die Sektorebene und betrifft sämtliche Phasen des Politikprozesses.²⁰ M.a.W. die Kommission zieht sich bewusst aus den Prozessen der Sozialdialoge zurück, die in Zukunft in stärkerem Maße bi- und nicht mehr trilateral nach den vergleichsweise strikten Verfahrensregeln des Sozialprotokolls organisiert sein sollen. Sie beruft sich in ihren politischen Absichtserklärungen auf das in den frühen 1990er Jahren revitalisierte Prinzip der Subsidiarität sowie auf die offene Methode der Koordinierung (OMK) als neuem, von ihr seit den späten 1990er Jahren, vor allem seit dem Gipfel von Lissabon im Jahr 2000 in verschiedenen Politikfeldern (u.a. Beschäftigung, soziale Sicherung) präferierten Gemeinschaftsinstrument der sozialpolitischen Regulierung bzw. europäischen Governance (De la Porte/Pochet 2002). Dieser grundlegende Richtungswechsel der Regulierung entspricht dem im Prinzip neoliberalen Grundverständnis des EU-Projekts.

Die Sozialpartner der Zentralebene unterstützten vor dem Gipfel von Laeken Ende 2001 in einer gemeinsamen Erklärung über ihre zukünftige Rolle diesen Kurswechsel uneingeschränkt (European Social Partners 2001) und erklärten sich bereit zur Übernahme von mehr Verantwortung in ausgewählten Politikfeldern. Im Jahr 2002 vereinbarten sie autonom, d.h. ohne Beteiligung der Kommission, ein mehrjähriges Arbeitsprogramm (2003 bis 2005) mit bilateralen Initiativen in den ausgewählten Bereichen Beschäftigung, Mobilität und Erweiterung; sie kündigten an den Gebrauch eines „spectrum of diversified instruments such as European framework agreements, opinions, recommendations, statements, exchanges of experience, awareness-raising campaigns and open debates“ (ETUC et al. 2002; Hornung-Draus 2005). Anfang 2006 wurde ein weiteres Arbeitsprogramm für die Jahre 2006 bis 2008 vereinbart.

Die prominentesten Ergebnisse dieser aktuellen Entwicklung zu bilateral-autonomen Sozialdialogen sind die Rahmenabkommen über Telearbeit (2002) (Clauwaert/Deinert 2003) sowie über Stress am Arbeitsplatz (dies.: 2004; Broughton 2004). Wir erwähnen diese Verträge der Zentralebene nicht aus substantiellen, sondern aus prozeduralen Gründen, weil an diesen Fällen spezifische Probleme der Umsetzung und Implementation ähnlicher Abkommen auf Sektorebene deutlich werden (zu projektiven Beispielen Norderstgaard/Kirton-Darling 2004). Der in unserem Kontext wesentliche Unterschied besteht darin, dass diese „neue Generation von Texten“ dadurch gekennzeichnet ist, „dass die Sozialpartner auf europäischer Ebene Empfehlungen an ihre Mitglieder richten und die nationalen Sozialpartner das Follow-up auf nationaler Ebene übernehmen“ (Kommission 2004: 14). M.a.W.: Die nationalen Verbände werden aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen der Sozialdialoge zum Dreh- und Angelpunkt der Umsetzung und Implementation bilateral-autonom erreichter Ergebnisse.

Die Sozialpartner verhandelten diese aktuellen Abkommen erstmals ohne aktive Beteiligung der Kommission an den einzelnen Stadien. Insofern handelt es sich um eine andere Konstellation als bei den drei Rahmenabkommen der 1990er Jahre (Elternurlaub 1995, Teilzeit 1997, befristete Arbeitsverträge 1999). Diese aktuelle Entwicklung zeigt eine qualitative Veränderung der Sozialdialoge und ihrer *negotiated legisla-*

²⁰ Diese Position wird vor allem deutlich in den jüngsten offiziellen Sozialdialogmitteilungen (Kommission 2002, 2004).

tion auf der Makroebene an. Die erwähnte Erklärung der Sozialpartner vor dem Gipfel von Laeken Ende 2001 sowie die aktuelle Entwicklung könnte den Interessen der Arbeitgeberseite mittel- und langfristig eher entgegen kommen als denen der Gewerkschaften.²¹

UNICE bevorzugte von Anfang an nicht-bindende Abschlüsse und bekräftigte diese Präferenz nicht nur in einzelnen Positionspapieren sondern auch in ihren späteren Grundsatzserklärungen wie dem offiziellen Masterplan für eine zukünftige Sozialpolitik (UNICE 1999). Die Bereitschaft zum Abschluss einiger verbindlicher Rahmenabkommen in den mittleren/späten 1990er Jahren war rein taktisch bedingt und darf nicht als grundlegender Strategiewechsel interpretiert werden.²² Sie diente der Abwehr von Richtlinien unter den spezifischen Rahmenbedingungen des Sozialprotokolls mit der Option der Drohung der Kommission („*negotiate or we'll legislate*“).

Demgegenüber war der EGB stets an verbindlichen Abschlüssen, vor allem in Form von Richtlinien, interessiert – und muss es bleiben.²³ Beim Abschluss der bilateral-autonomen Rahmenabkommen über Telearbeit sowie Stress am Arbeitsplatz haben die Sozialpartner die durchaus vorhersehbaren Verfahrensfragen der Umsetzung und Implementation nicht definitiv geklärt – und damit andauernde Probleme der *sustainability* in Kauf genommen. Sie richteten lediglich eine ad hoc-Gruppe unter dem Dach des Sozialdialogkomitees ein, der die nationalen Mitgliedsverbände jährlich Bericht über Fortschritte bei der innerhalb einer dreijährigen Frist zu erfolgenden Implementation erstatten und die das Monitoring auf den nachgeordneten Ebenen überwachen soll. Bislang sind nur wenige entsprechende Initiativen zu erkennen.

Die Sozialpartner stehen bei autonomen Sozialdialogen neben den bereits genannten Schwierigkeiten (u.a. zögerliche bzw. lediglich fallweise Mandatierung der europäischen Dach- durch ihre nationalen Mitgliedsverbände ungenügende Ressourcenausstattung, fehlende Durchsetzungs- und Sanktionsmacht bei Abweichungen vom Übereinkommen) vor einem weiteren Problem, nämlich dem der Umsetzung und Implementation. Das Abkommen über die Sozialpolitik skizziert zwei Verfahren (Vertrags- vs. Gesetzesstrategie gemäß Art. 139, Abs. 2):

²¹ Eine semi-offizielle Stellungnahme lautet: “UNICE hat den autonomen sozialen Dialog ... um neue Instrumente erweitert, die als *soft law* nicht zu verbindlicher Gesetzgebung führen...” (Hornung-Draus 2005: 213)

²² Das Interesse der Arbeitgeber war stets begrenzt, wie semi-offizielle Statements bestätigen: „Concerning the possibility to negotiate under the social chapter in order to avoid adoption by the Commission of a draft directive, employer organisations have been reluctant to use it. ... The only motivation ... to take up negotiations is the threat of even more restrictive regulation, if it is left to the Commission and the EP. However, this negative motivation is rather weak and becomes less and less credible as a basis for the development of the negotiating practice at EU-level from the employers' perspective.” (Hornung-Draus 2002: 218 f., ähnlich 2005: 205).

²³ Es ist kaum verwunderlich, dass die Aufnahme von Verhandlungen über diese neue Art nicht-verbindlicher Rahmenabkommen bzw. fehlender verbindlicher Durchsetzungsmechanismen innerhalb des EGB aus strategischen Gründen umstritten war (Benedictus et al. 2002: 38 f.).

- Zum einen können Vereinbarungen „nach den jeweiligen Verfahren und Gepflogenheiten der Sozialpartner und der Mitgliedstaaten“ auf freiwilliger Basis durch Kollektivverträge auf nationaler Ebene implementiert werden.
- Zum andern kann die Implementation „auf gemeinsamen Antrag der Unterzeichnerparteien durch einen Beschluß des Rates auf Vorschlag der Kommission“ erfolgen.

In juristischer Sichtweise sowie in der Perspektive der Kommission gelten beide Varianten als prinzipiell gleichwertig bzw. gleichrangig. Faktisch weisen sie, wie wir im Folgenden zeigen, erhebliche Unterschiede auf und stellen entgegen verbreiteter Ansicht in der Perspektive der einleitend erwähnten policy-Analyse keine funktionalen Äquivalente dar. M.a.W.: Die nationalen *industrial relations* – und weniger die politischen Systeme – sind als wesentliche Kontextbedingungen bzw. ihre Eigenschaften als wichtige Determinante eines Erfolgs oder Scheiterns der Umsetzung und Implementation anzusehen.

Falls die korporativen Akteure die erste Alternative wählen, ist aus mehreren Gründen eine einigermaßen kohärente Implementation auf nationaler Ebene unwahrscheinlich. Zunächst bestehen deutliche rechtlich-institutionelle Unterschiede zwischen den Systemen nationaler Arbeitsbeziehungen. Weiterhin können die europäischen Dachverbände gegenüber ihren nationalen Mitgliedsverbänden lediglich Empfehlungen aussprechen, letztere jedoch nicht zur Umsetzung und Implementation verpflichtet. Der Erfolg dieser Art von „*follow-up at the national level*“ hängt also letztendlich ab vom politischen *good will* sowie der Verpflichtungsfähigkeit der nationalen Mitgliedsverbände, die nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden können. Effektive Prozeduren zu Umsetzung, Implementation und späterem Monitoring lassen sich auf diesem Weg kaum entwickeln.²⁴

Weiterhin müssten die auf freiwilliger Basis implementierten Rahmenabkommen, obwohl sie Vereinbarungen privater Akteure sind, eigentlich eine Deckungsrate von 100 Prozent sicherstellen. Implizite Voraussetzungen wären entweder hohe Zentralisierungsgrade der nationalen bargaining-Systeme und der Verbände bzw. Dachverbände auf beiden Seiten oder eine enge, strikte Koordination sektoraler Verhandlungen. Komparative Studien zeigen allerdings, dass die Deckungsraten in den alten Mitgliedsländern sehr unterschiedlich sind – von den neuen ganz zu schweigen (Hoffmann et al. 2002: 185 ff.). Die offiziellen Deckungsraten in der „alten“ EU lagen zwischen 100 Prozent in Österreich und Frankreich und 36 Prozent in Großbritannien. Diese Differenzen sind nach der sog. Ost-Erweiterung noch größer geworden: Sie reichen von fast 100 Prozent in Slowenien über weniger als 30 Prozent in Estland und Tschechien bis zu weniger als 20 Prozent in Lettland und Litauen (Branch 2005: 327).

²⁴ Entsprechend vage sind die offiziellen Vorstellungen: „...ruft die Kommission die Sozialpartner auf, die bestehenden Überwachungsverfahren deutlich zu verstärken und periodische Berichte über die Umsetzung der unterzeichneten Vereinbarungen auszuarbeiten. Diese Berichte sollen die Fortschritte bei der Umsetzung der Vereinbarung im Hinblick auf Inhalt und Geltungsbereich aufzeigen“ (Kommission 2002: 21).

Bei näherer Analyse ergibt sich, dass erhebliche Unterschiede nicht nur *zwischen* Ländern, sondern auch *innerhalb* von Ländern zwischen Branchen bestehen (Traxler et al. 2001), wodurch die Schwierigkeiten der Umsetzung und Implementation weiter zunehmen. Schließlich gilt es zu berücksichtigen, dass in einigen Ländern die *coverage rates* seit den frühen 1990er Jahren abnehmen (für die Bundesrepublik Ellguth/Kohaut 2004). Falls diese notwendigen Bedingungen nicht vorliegen, ist eine das sog. „*erga omnes-Prinzip*“ anwendende Allgemeinverbindlicherklärung möglich, um den Inhalt von Kollektivverträgen auf Nichtmitglieder der vertragsschließenden Parteien auszuweiten. Dieses Rechtsinstrument existiert allerdings nicht in allen EU-Mitgliedstaaten (Piazolo 1999: 118 ff.). Außerdem ist sein tatsächlicher Einsatz bei nationalen Verträgen eher selten – und bei der Umsetzung supranationaler eher unwahrscheinlich.

Aus den genannten Gründen war von Anfang an die Folgerung plausibel, dass diese voluntaristische Form einer inkrementalistischen Implementation nur in Ausnahmefällen Anwendung finden kann. In der Tat wurden die bereits erwähnten, wenigen auf Zentralebene nach den Verfahrensregeln des Sozialprotokolls geschlossenen Rahmenabkommen in der überwiegenden Mehrzahl der Mitgliedsländer per Gesetzes- und nicht per Vertragsstrategie umgesetzt. Dieser Sachverhalt ist nicht verwunderlich, da die für letztere notwendigen impliziten Bedingungen in der Mehrzahl der Mitgliedsländer nicht gegeben sind.

Bei dem zweiten Umsetzungsverfahren, der Gesetzesstrategie, dürfte der Grad der Homogenität umgesetzter Ergebnisse größer sein als bei der reinen Vertragsstrategie. Bei dieser Variante ergeben sich ebenfalls ungelöste Probleme. Autonom-bilaterale Abkommen der Sozialpartner können im Gegensatz zu trilateralen, die unter aktiver Beteiligung der Kommission zustande kommen, kaum über Gesetzesverfahren umgesetzt werden: Die korporativen Akteure der europäischen Ebene können die Ergebnisse autonom-bilateraler Entscheidungsprozesse weder als Grundlage legislativer Initiativen akzeptieren noch können sie diese Resultate ohne Gelegenheit zu substantiellen Änderungen als Basis für public policy-Vorschläge nehmen. Anders formuliert: Die EU im Allgemeinen und die Kommission im Besonderen verfügen in diesen späten Phasen des Politikprozesses über keine Kompetenzen oder eigene Instrumente zur Durchsetzung bzw. ggf. Sanktionierung; sie sind daher von spezifischen Verfahren in den Mitgliedsstaaten einschließlich deren jeweiligen *customs and practices* abhängig. Die Inaktivität von Kommission und Rat bei Umsetzung bzw. Implementation der ersten Rahmenabkommen der „dritten Generation“ belegen diesen Sachverhalt.

Weiterhin ist aus rechtlicher wie politischer Perspektive nicht nachzuvollziehen, weshalb nationale Regierungen bereit sein sollen, wesentliche Beschränkungen ihrer politischen Handlungs- und Gestaltungsspielräume als Folge autonomer Entscheidungen der europäischen Dachverbände der Sozialpartner in Kauf zu nehmen. Es handelt sich eben nicht um bilaterale Abkommen auf nationaler Ebene, die in einigen, aber auch nur in einigen Ländern (Belgien, Niederlande) per Gesetz „implementiert“ werden können.

Das Fazit der Analyse lautet: Aus den genannten Gründen kommt eine Umsetzung per Gesetzesstrategie im Fall sektoral-bilateraler Rahmenabkommen kaum in Frage; wie in Anbetracht der genannten Probleme eine effektive Umsetzung per Ver-

tragsstrategie aussehen könnte, ist aufgrund fehlender institutioneller Voraussetzungen kaum zu eruieren. Die bei der Gesetzesstrategie eindeutige Beziehung zwischen Umsetzung und Implementation von Ergebnissen „verschwimmt“ bei der Vertragsstrategie. Diese Varianten „involve daunting challenges of implementation, relying as they do on the voluntary cooperation, commitment and actions of the European- and national-level actors involved“ (Marginson/Sisson 2004: 115).

Vollständige *coverage rates* sind ein unrealistisches Ziel; im günstigsten, aber unwahrscheinlichen Fall können die Deckungsraten nationaler Kollektivverträge erreicht werden. Das Entstehen eines regulatorischen *patchworks* ist die mutmaßliche Alternative. Das Szenario einer Umsetzung auf rein freiwilliger Basis sowie über ausschließlich „weiche“, d.h. nicht-rechtliche Instrumente, wie sie die Kommission in jüngster Zeit präferiert, wird langfristig für die Gewerkschaften mit erheblichen Risiken verbunden sein, während es den dominanten Interessen der Arbeitgeberverbände an einem minimalen Regulierungsniveau auf EU-Ebene weitgehend entspricht.²⁵

Wie die von der Kommission offiziell erwarteten bzw. erhofften, pauschalen „Synergien“ als Folgen von Interaktionen zwischen der europäischen und der nationalen sowie der Unternehmensebene, zwischen der interprofessionellen und sektoralen Ebene sowie zwischen den Sektoren (Kommission 2004) zustande kommen sollen, ist nicht nachvollziehbar. Ebenso bleibt unklar, wie genau die Sozialpartner die ihnen zugedachte „Schlüsselrolle“ bei der Realisierung der langfristig angelegten Lissabon-Strategie spielen sollen, d.h. bei einer engeren Abstimmung und Koordination primär nationaler Strategien in verschiedenen Politikfeldern mit dem Ziel einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit.

Die „Koppelung“ zwischen der europäischen und nationalen Ebene („*level linkage*“) ist nach wie vor lose; die Probleme vertikaler Koordination sind ebenso ungelöst wie die horizontalen, d.h. die einer notwendigen Abstimmung zwischen den Sektoren. Das Interesse nationaler Verbände an der Umsetzung von Ergebnissen bleibt begrenzt und hängt vor allem von deren Inhalten ab, die einen auf nationaler Ebene erkennbaren Mehrwert versprechen müssen. Wie „Verfahren, die sich an der offenen Koordinierungsmethode orientieren, eine[m] äußerst viel versprechenden Ansatz“ (Kommission 2002: 20), nutzbar gemacht werden sollen, bleibt im Detail ungeklärt;²⁶ die Gefahr einer „Überdehnung“ der offenen Koordinierungsmethode ist nicht von der Hand zu weisen (Zeitlin et al. 2005). In der aktuellen offiziellen Diskussion entsteht der Eindruck, dass die Kommission inzwischen die offene Koordinierungsmethode gegenüber Sozialdialogen – und generell „weiche“ Gemeinschaftsinstrumente der Regulierung gegenüber „harten“ – favorisiert.

²⁵ Es trifft zu, dass „UNICE is taking a paradoxical stance ... on the one hand it is calling for more flexible rules; but on the other it is refusing all attempts to institutionalise procedures or to verify that they are being applied correctly“ (Arcq/Pochet 2002: 207).

²⁶ Eine offizielle Empfehlung lautet: „Die Sozialpartner könnten auf diese Weise bestimmte Vereinbarungen – die keinen ordnungspolitischen Charakter haben – umsetzen, indem sie die Ziele oder Leitlinien auf europäischer Ebene festlegen, sich auf die periodischen nationalen Berichte über die Umsetzung stützen und eine regelmäßige und systematische Bewertung der erzielten Fortschritte vornehmen“ (Kommission 2002: 20).

Last but not least sind Erfolge bei bilateral-autonomen Verhandlungen nahezu ex definitione auf rein konsensuale Gegenstandsbereiche („Positivsummenspiele“) beschränkt; die für den konfliktorischen Fall („Nullsummenspiele“) notwendige Drohung der Kommission mit der Verabschiedung einer Richtlinie fehlt. Auf zentraler Ebene besteht in den Fällen, in denen die Sozialpartner entweder gar nicht in Verhandlungen eintreten oder eingeleitete scheitern, die Option in der Wiederaufnahme des ursprünglichen Vorschlags durch die Kommission mit dem Ziel, die Regulierung per *negotiated legislation* zustande zu bringen. Von dieser Möglichkeit machte die Kommission lediglich in den 1990er Jahren mehrfach Gebrauch.

Im Übrigen wären autonome Rahmenabkommen ohne Beteiligung bzw. Intervention der Kommission in rechtlicher Perspektive schon vor der Restrukturierung der sektoralen Sozialdialoge Ende der 1990er Jahre möglich gewesen. Das Themenspektrum hätte sogar breiter sein können als unter den Rahmenbedingungen des Sozialprotokolls, welches zentrale Teile der Arbeitsbeziehungen, wie Entgelte und Arbeitskampf, explizit ausschließt (Art. 137). Tatsächlich haben die Sozialpartner von dieser Option des Abschlusses privater Verträge aufgrund andauernder Interessensunterschiede keinen Gebrauch gemacht. Dieser in der aktuellen Diskussion unberücksichtigte Sachverhalt führt zu der Frage, warum sie diesen Schritt in Anbetracht unveränderter Präferenzen, d.h. nicht gegebener *win win-Situationen*, in Zukunft tun sollten. Die von der Kommission angestrebte Ablösung des traditionellen Tripartismus durch einen Bipartismus der Sozialpartner ist auch aus diesem Grund wenig erfolgversprechend.

4.2 Die Aufgaben der Kommission

Die autonome Definition von Verhandlungsgegenständen sowie der Abschluss von Rahmenabkommen gelingen unter den Vorzeichen praktizierter Subsidiarität und der damit verbundenen, weitgehenden Abstinenz der Kommission bei Themenfindung und Zielverfolgung aufgrund heterogener Interessen nicht in allen Sektoren. Die Kommission will im Gegensatz zu ihrer langjährigen Praxis im zentralen Sozialdialog nur noch als Moderator fungieren und nicht als gleichberechtigter korporativer Akteur, der von seinem Initiativrecht Gebrauch macht, Objektbereiche für Verhandlungen vorschlägt und bei deren Scheitern die Regulierung per Gesetzgebung selbst vornimmt. Statt dessen sollen die sektoralen Sozialpartner diese Dialoge eigenverantwortlich-autonom gestalten und für Abschlüsse nutzen, ohne dass ein „bargaining in the shadow of the law“ (Bercusson 1994: 20) stattfindet.

Der Aufbau von Druck bzw. die glaubhafte Drohung der Kommission, das Verfahren durch Unterbreitung eines eigenen Regulierungsvorschlags auf jeden Fall zu Ende zu führen, waren auf zentraler Ebene die Basis für die Aufnahme von Verhandlungen bzw. für die erwähnten Abschlüsse in den 1990er Jahren. Insofern hat die Kommission inzwischen ihre Rolle als *agenda setter* aufgegeben sowie einen durchaus bemerkenswerten Wechsel von „hard law-“ zu „soft law“-Strategien vollzogen, was zu einem niedrigeren Umsetzungs- und Implementationsniveau führt.

Aus mehreren Gründen ist unwahrscheinlich, dass die Kommission in Zukunft sektorspezifische Probleme in stärkerem Maße aufgreift. Mit der Intensivierung dieser Sozialdialoge werden interne Schwierigkeiten der Abgrenzung und Verantwortung

virulent: Erstens können sektorale Interessen widersprüchlich, vergleichsweise eng und heterogen sein. Zweitens sind die Probleme der Kompetenz und Verantwortlichkeit innerhalb der Kommission weniger eindeutig als auf der Makroebene, da neben der federführenden DG V („Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit“) andere, jeweils thematisch zuständige Generaldirektionen zu beteiligen sind.

Schließlich bestehen die bekannten Probleme sowohl der *Repräsentativität* als auch der Mandatierung vor allem auf Seiten der Arbeitgeber fort. In offiziellen Dokumenten, u.a. in ihrer dritten Sozialdialog-Mitteilung (Kommission 1998a), formuliert die Kommission die Kriterien für Repräsentativität bewusst weich; Interpretationsspielräume sind notwendig wegen unterschiedlicher Definitionen bzw. länderspezifischer Abgrenzungen von Sektoren sowie Organisationsstrukturen (allgemeine Wirtschafts- vs. spezifische Arbeitgeberverbände, Repräsentativität in Subsektoren).²⁷ Bereits die Durchführung der aus legitimatorischen Gründen notwendigen Repräsentativitätsstudien stößt auf Schwierigkeiten, zumal die Kommission inzwischen ein abgestuftes Konzept favorisiert. Sie „flexibilisiert“ in ihrer zweiten Repräsentativitätsstudie die Anforderungen an potentielle Sozialpartner noch weiter: „The requirement for representativeness will vary depending on the nature of the measures. For example, it will be stricter in the case of a negotiated agreement than for a simple consultation“ (Eironline 2004: 9).

Letztlich ungeklärt bleibt der Umfang der Finanzierung durch die Kommission; auch eine Einsparung knapper Mittel kann beabsichtigt sein, obwohl für den intendierten, systematischen Ausbau sektoraler Sozialdialoge (u.a. Häufigkeit der Sitzungen, Umfang des Dolmetschens, Einbeziehung der Beitrittsländer) der Einsatz zusätzlicher Ressourcen notwendig wäre.

5. Ausblick

Sozialdialoge sollen laut offizieller Ansicht der Kommission im Rahmen der Osterweiterung der EU eine „wesentliche Rolle“ spielen und zu „Synergien“ führen (European Commission/DG V 2003: 2, 13 f.).²⁸ Tatsächlich dürften sich zusätzliche Schwierigkeiten ergeben. Aktuelle Studien (Platzer/Kohl 2003; Ghellab/Vaughan-Whitehead 2003) kommen unabhängig voneinander zu ähnlichen Ergebnissen: In der überwiegenden Mehrzahl der neuen Mitgliedsländer sind Verbände auf sektoraler Ebene entweder nicht vorhanden, nicht repräsentativ oder nur schwach mit finanziellen und

²⁷ Darüber hinaus gilt: „Die Kommission kann nicht in die Verhandlungen eingreifen. Es obliegt den Sozialpartnern, darüber zu befinden, wer am Verhandlungstisch Platz nimmt, und sie sind dafür verantwortlich, die notwendigen Kompromisse zu erzielen. Die Anerkennung des Rechts jedes Sozialpartners, seine Verhandlungspartner auszuwählen, ist ein wesentlicher Bestandteil der Autonomie der Sozialpartner.“ (Kommission 1998a: 15).

²⁸ Die aktuelle, offizielle Erwartung lautet: „Die Synergie zwischen den verschiedenen Ebenen besteht nicht nur aus Informationen, die allen Beteiligten zugänglich und verständlich sind, sondern auch aus der Übernahme von Aufgaben wie die Überwachung der Verfahren, die Umsetzung der auf höherer Ebene abgeschlossenen Akte oder aber Initiativen, die sich an andere Dialogebenen anlehnen oder von ihnen übernommen wurden.“ (Europäische Kommission/GD V 2004: 19).

personellen Ressourcen ausgestattet; dieser Sachverhalt gilt für die Arbeitgeberseite in stärkerem Maße als für die Gewerkschaften. Die *industrial relations* weisen gerade auf sektoraler Ebene, die für unseren Kontext von zentraler Bedeutung ist, deutliche Unterschiede auf im Vergleich zu denen in der Mehrzahl der alten Mitgliedsländer. Die vorhandenen Verbände können die notwendigen Aufgaben bei der Umsetzung und Implementation von Rahmenabkommen auf nationaler Ebene und damit zur Governance des *acquis communautaire*, zu dem Sozialdialoge laut offizieller Meinung der Kommission unverzichtbar gehören, kaum übernehmen. Eine erfolgreiche Integration in die Organisations- und Interessenstrukturen ihrer Sozialdialoge auf EU-Ebene ist, vor allem für die voraussetzungsvolle bilaterale Variante, keinesfalls garantiert.²⁹

Aus den diskutierten Gründen ist in Zukunft eher mit gemeinsamen Stellungnahmen und allenfalls mit einer geringen Zahl verbindlicher Rahmenabkommen zu rechnen, die „weiche“ Objekte (wie Berufsbildung, Arbeitssicherheit, Gesundheit) zum Gegenstand haben; das Spektrum der Themen wird auch weiterhin weit über die engen Bereiche von *industrial relations* bzw. die weiteren von Sozialpolitik hinaus reichen. Die Unterschiede zwischen den „Vor-Maastricht“- und „Nach-Maastricht“-Formen werden gerade auf sektoraler Ebene faktisch gering sein; der europäische *value added* bleibt unklar. Überspitzt formuliert: Diese Dialoge werden auch in Zukunft primär als Absichtserklärungen sowie als Instrumente der Interessenartikulation, vor allem des Lobbying gegenüber den europäischen Akteuren dienen – und kaum die neue Qualität verbindlicher Rahmenabkommen aufweisen. Weiterhin werden auch die Entwicklung sowie die Resultate der Dialoge in quantitativer wie qualitativer Hinsicht zwischen Branchen deutlich differieren und erheblich von sektorspezifischen Entwicklungen der Integration abhängen.

Wir beobachten in der aktuellen Entwicklung von Sozialdialogen eine Heterogenisierung mit Instrumenten wie „opinions and common positions, declarations, guidelines and codes of conduct, charters, agreements, etc.“ (European Commission/DG V 2003: 10) Die Vielfältigkeit und Heterogenität von Sozialdialogen werden auch in Bezug auf die Verbindlichkeit ihrer Ergebnisse weiter zunehmen. Eine Überfrachtung dieses Instruments der Integration mit Ansprüchen und Erwartungen ist eine der möglichen Konsequenzen.

Literatur

- Anderson, J. E. (2003): Public Policy Making. 5th ed. Boston.
- Arcq, E./Pochet, P. (2002): UNICE and CEEP in 2001: Changes in Prospect? In: Gabaglio, E./Hoffmann, R. (Hg.): European Trade Union Yearbook 2001. Brüssel: 205-222.
- Behrens, M./Traxler, F. (2004): Employer Organisations in Europe. In: EIRObserver, 3/04: i-viii.
- Benedictus, H./De Boer, R./van der Meer, M./Salverda, W./Visser, J./Zijl, M. (2002): The European Social Dialogue: Development, sectoral variation and prospects. Amsterdam.
- Bercusson, B. (1994): The Dynamic of European Labour Law After Maastricht. In: Industrial Law Journal, 23: 1-31.
- Bödding, B. (1996): Die europarechtlichen Instrumentarien der Sozialpartner. Baden-Baden.

²⁹ Seit Mai 2003 wurden Vertreter der Sozialpartner aus den Beitrittsländern zu allen Sozialdialogtreffen auf interprofessioneller und sektoraler Ebene eingeladen. Konferenzen in Warschau (1999) und Bratislava (2001) sollten zur Problemlösung beitragen.

- Branch, A. (2005): The Evolution of the European Social Dialogue towards Greater Autonomy: Challenges and Potential Benefits. In: *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 21: 321-346.
- Branch, A./Greenwood, J. (2001): European Employers: Social Partners? In: Compston, H./Greenwood, J. (Hg.): *Social partnership in the European Union*. New York: 41-70.
- Broughton, A. (2004): Social Partners Sign Work-related Stress Agreement. Verfügbar über: <http://www.eiro.eurofound.ie/2004/10/feature/eu0410206f.html>.
- Clauwaert, S./Deinert, O. (2003): A New Milestone in the EU Social Dialogue: The Telework Agreement – its Interpretation and Implementation. In: Gabaglio, E./Hoffmann, R. (Hg.): *European Trade Union Yearbook 2002*. Brüssel: 37-63.
- De Boer, Rob/Benedictus, H./van der Meer, M. (2005): Broadening without Intensification: The Added Value of the European Social and Sectoral Dialogue. In: *European Journal of Industrial Relations*, 11: 51-70.
- De la Porte, C./Pochet, P. (Hg.) (2002): *A New Approach to Building Social Europe: The Open Method of Coordination*. Brüssel.
- Dolvik, J. E. (1999): An Emerging Island? ETUC, Social Dialogue and the Europeanisation of the Trade Unions in the 1990s. Brüssel.
- Eironline (2004): EU-level Developments in 2003. Verfügbar über: <http://www.eiro.eurofound.ie/2004/03/feature/tn0403107f.html>.
- Ellguth, P./Kohaut, S. (2004): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 2003. In *WSI-Mitteilungen*, 57: 450-454.
- ETUC/UNICE/UEAPME/CEEP (2002): *Work Programme of the European Social Partners 2003-2005*. Brüssel.
- Europäische Kommission/GD V (2004), *Förderung des sozialen Dialogs im erweiterten Europa*. Luxemburg.
- European Commission/DG V (1995): *Communication Concerning the Sectoral Social Dialogue*. Draft. Brüssel.
- European Commission/DG V (1997): *The Future of the Social Dialogue. Synthesis of the Social Partners' Contribution*. Brüssel.
- European Commission/DG V (2000): *Status Report 1999*. Brüssel.
- European Commission (2002): *Report of the High Level Group on Industrial Relations and Change in the European Union*. Luxemburg.
- European Commission/DG V (2003): *The Sectoral Social Dialogue in Europe*. Luxemburg.
- European Social Partners (2001): *Joint Contribution from the Social Partners for the Laeken European Council*. Brüssel.
- Falkner, G. (1998): *EU Social Policy in the 1990s. Towards a Corporatist Policy Community*. London.
- Ferner, A./Hyman, R. (Hg.) (1998): *Changing Industrial Relations in Europe*. 2nd ed. Oxford.
- Gilman, M./Weber, T. (1999): European Industrial Relations in 1998: Chronicle of Events. In: *Industrial Relations Journal*, 30: 405-429.
- Ghellab, Y./Vaughan-Whitehead, D. (Hg.) (2003): *Sectoral Social Dialogue in Future EU Member States: The Weakest Link*. Genf.
- Hartenberger, U. (2001): *Europäischer Sozialer Dialog. EU-Sozialpartnerverhandlungen auf dem Prüfstand*. Baden-Baden.
- Hoffmann, J./Hoffmann, R./Kirton-Darling, J./Rampeltshammer, L. (2002): *Literature Review on the Europeanisation of Industrial Relations in a Global Perspective. Prepared for the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*. Brussels.
- Hornung-Draus, R. (1996): Die Zukunft des Sozialdialogs – aus Arbeitgebersicht. In: *Informationsdienst Europäisches Arbeits- und Sozialrecht*, 12: 199.
- Hornung-Draus, R. (2002): Between E-economy, Euro and Enlargement. Where are Employer Organisations in Europe Heading? In: *Industrielle Beziehungen*, 9: 209-221.

- Hornung-Draus, R. (2005): Europäischer Sozialer Dialog. Entwicklungsperspektiven und Grenzen aus der Sicht der Arbeitgeber. In: Höland, A./Hohmann-Dennhardt, Chr./Schmidt, M. (Hg.): Arbeitnehmermitbestimmung in einer sich globalisierenden Arbeitswelt. Employee Involvement in a Globalizing World. Liber Amcorum Manfred Weiss. Berlin: 205-215.
- ILO (1997): World Labour Report 1997-98. Industrial relations, democracy and social stability. Genf.
- ILO (2004): Social Dialogue. Verfügbar über: www.ilo.org/public/english/dialogue/index.htm.
- Jacobs, A./Ojeda-Aviles, A. (1999): The European Social Dialogue – some Legal Issues. In: ETUI (Hg.): A Legal Framework for European Industrial Relations. Brüssel: 57-98.
- Keller, B. (2001): Europäische Arbeits- und Sozialpolitik, 2. Aufl. München; Wien: Oldenbourg.
- Keller, B. (2004): Multibranchengewerkschaft als Erfolgsmodell? Zusammenschlüsse als organisatorisches Novum – das Beispiel ver.di. Hamburg.
- Keller, B./Bansbach, M. (2000): Aktuelle Entwicklungen und Perspektiven der sektoralen Sozialdialoge am Beispiel des Verkehrssektors. In: WSI-Mitteilungen, 53: 192-198.
- Keller, B./Bansbach, M. (2001): Social Dialogues: Tranquil Past, Troubled Present and Uncertain Future. In: Industrial Relations Journal, 32: 419-434.
- Keller, B./Sörries, B. (1998): The Sectoral Dialogue and European Social Policy – More Fantasy, Fewer Facts. In: European Journal of Industrial Relations, 4: 331-348.
- Keller, B./Sörries, B. (1999): The New European Social Dialogue: Old Wine in New Bottles. In: Journal of European Social Policy, 9: 111-125.
- Kollewe, K./Kuhlmann, R. (2003): Creating a more Dynamic European Social Dialogue by Strengthening the Sectoral Dimension. In: Transfer, 9: 265-280.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1993): Mitteilung der Kommission über die Anwendung des Protokolls über die Sozialpolitik. KOM (93) 600 endgültig. Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1996): Mitteilung der Kommission zur Entwicklung des sozialen Dialogs auf Gemeinschaftsebene. KOM(96) 448 endgültig vom 18. 09.1996. Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1998a): Mitteilung der Kommission: Anpassung und Förderung des Sozialen Dialogs auf Gemeinschaftsebene. KOM(98) 322 endgültig. Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1998b): Beschluss der Kommission vom 20. Mai 1998 über die Einsetzung von Ausschüssen für den sektoralen Dialog zur Förderung des Dialogs zwischen den Sozialpartnern auf europäischer Ebene. KOM(1998) 2334. Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000): Bericht: Die Arbeitsbeziehungen in Europa – 2000. KOM(2000) 113 endgültig. Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002): Mitteilung der Kommission: Der europäische soziale Dialog, Determinante für Modernisierung und Wandel. KOM(2002) 341 endgültig. Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004): Mitteilung der Kommission: Partnerschaft für den Wandel in einem erweiterten Europa – Verbesserung des Beitrags des europäischen sozialen Dialogs. KOM(2004) 557 endgültig. Brüssel.
- Le Queux, S./Fajertag, G. (2001): Towards Europeanisation of Collective Bargaining? Insights from the European Chemical Industry. In: European Journal of Industrial Relations, 7: 117-136.
- Marginson, P./Sisson, K. (2004): European Integration and Industrial Relations. Multi-level Governance in the Making. Houndmills; New York.
- Nordestgaard, M./Kirtton-Darling, J. (2004): Corporate Social Responsibility within the European Sectoral Social Dialogue. In: Transfer, 10: 433-451.
- Observatoire Social Européen (2004), Rapport final „Dialogue social sectoriel“. Brüssel.
- Piazolo, K. (1999): Der Soziale Dialog nach dem Abkommen über die Sozialpolitik und dem Vertrag von Amsterdam. Frankfurt; New York; Berlin.
- Platzer, H.-W./Kohl, H. (Hg.) (2003): Arbeitsbeziehungen in Mittelosteuropa: Transformation und Integration. Die acht Beitrittsländer im Vergleich. Baden-Baden.
- Pochet, P. (2005): Sectoral Social Dialogue? A Quantitative Analysis. In: European Review of Labour and Research, 11: 313-332.

- Sörries, B. (1999): *Europäisierung der Arbeitsbeziehungen: Der Soziale Dialog und seine Akteure*. München; Mering.
- Transfer. *European Review of Labour and Research* (2005). Special Issue: Sectoral Social Dialogue. Brüssel.
- Traxler, F. (1996): European Trade Union Policy and Collective Bargaining – Mechanisms and Levels of Labour Market Regulation in Comparison. In: *Transfer*, 2: 287-297.
- Traxler, F./Blaschke, S./Kittel, B. (2001): *National Labour Relations in Internationalised Markets. A Comparative Study of Institutions, Change and Performance*. Oxford.
- Treu, T. (1996): European Collective Bargaining Levels and the Competences of Social Partners. In: Davies, P./Lyon-Caen, A./Sciarra, S./Simitis, S. (Hg.): *European Community Labour Law. Principles and Perspectives. Liber Amicorum Lord Wedderburn of Charlton*. Oxford: 169-187.
- Treu, T. (1997): The Role of a European Social Policy. In: Blanpain, R. (Hg.): *Labour Law and Industrial Relations in the European Union. Bulletin of Comparative Labour Relations No. 32*. Den Haag: 213-219.
- UNICE (1999): *Releasing Europe's Employment Potential. Companies' Views on European Social Policy Beyond 2000*. Brüssel.
- Weber, T. (1999): *Managerial and Professional Unions Agree to Co-operate in European Social Dialogue*. Verfügbar über: <http://www.eiro.eurofound.ie/1999/08/features/eu9908186f.html>.
- Windhoff-Héritier, A. (1987): *Policy-Analyse. Eine Einführung*. Frankfurt; New York.
- Zeitlin, J./Pochet, P./Magnusson, L. (Hg.) (2005): *The Open Method of Co-ordination in Action*. Brüssel.